

Les Cahiers de droit

Consultations populaires québécoises et référendums fédéraux

Henri Brun et Guy Tremblay



Volume 20, numéro 1-2, 1979

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042311ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042311ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Brun, H. & Tremblay, G. (1979). Consultations populaires québécoises et référendums fédéraux. *Les Cahiers de droit*, 20(1-2), 137-152.
<https://doi.org/10.7202/042311ar>

Résumé de l'article

This article expresses criticism about, and makes comparisons between, Quebec's new legislation on referenda and the federal bill (not yet adopted) on the same subject.

The authors' claim is that the most commonly heard comments about these legislative pieces seem to miss the most important target. The limitations and controls of referendum expenses, prescribed by the Quebec Act and loudly denounced by the opposition, on the whole seem preferable to the lightly hidden laxity of the federal bill. On the other hand, in both cases the general inadequacy of the means of control makes the referendum process a very powerful weapon in the hands of governments. These new pieces of legislation give much to the governments, little to the people.

Consultations populaires québécoises et référendums fédéraux

Henri BRUN
Guy TREMBLAY*

This article expresses criticism about, and makes comparisons between, Quebec's new legislation on referenda and the federal bill (not yet adopted) on the same subject.

The authors' claim is that the most commonly heard comments about these legislative pieces seem to miss the most important target. The limitations and controls of referendum expenses, prescribed by the Quebec Act and loudly denounced by the opposition, on the whole seem preferable to the lightly hidden laxity of the federal bill. On the other hand, in both cases the general inadequacy of the means of control makes the referendum process a very powerful weapon in the hands of governments. These new pieces of legislation give much to the governments, little to the people.

| | Pages |
|---|-------|
| 1. Les types de référendums | 138 |
| 2. La Loi sur la consultation populaire | 140 |
| 2.1. Le type de référendum | 140 |
| 2.2. La tenue d'un référendum | 142 |
| 2.3. Les dépenses référendaires | 143 |
| 2.4. Le contrôle des référendums | 146 |
| 3. Le projet de Loi sur le référendum au Canada | 147 |
| 3.1. Le type de référendum | 147 |
| 3.2. La tenue d'un référendum | 149 |
| 3.3. Les dépenses référendaires | 150 |
| 3.4. Le contrôle des référendums | 151 |

* Professeurs, Faculté de droit, Université Laval.

Les régimes constitutionnels inspirés du modèle britannique sont généralement peu familiers avec les techniques de fonctionnement dérivées de la démocratie directe. Communément dénommés « démocraties parlementaires », ils sont réputés n'assurer l'expression adéquate de l'État que par l'intermédiaire de représentants de la collectivité souveraine. Cette exclusion doctrinaire des modes directs d'expression de la collectivité correspond à des contextes politiques et juridiques aujourd'hui révolus.

Cette tendance générale connaît toutefois des exceptions. Le Manitoba¹ et l'Alberta² ont adopté des lois référendaires dès le début du siècle. Dans d'autres cas, l'institution du référendum a été utilisée de façon ponctuelle. Ce fut le cas à Terre-Neuve, à l'occasion de l'entrée de cette province dans la fédération canadienne en 1949³. Et ce fut le cas en Grande-Bretagne, en 1975, à la suite de l'entrée de ce pays dans la Communauté économique européenne⁴.

Au Québec, un projet de loi référendaire a été déposé en 1970 par le dernier gouvernement de l'Union nationale⁵. Il n'a pas été adopté avant la dissolution suivante et le gouvernement libéral qui a succédé ne l'a pas récupéré. L'avènement au pouvoir du Parti québécois a par contre précipité les choses de deux façons. D'abord, une loi référendaire ou loi-cadre sur les référendums a été adoptée au Québec en juin 1978, sous le titre de *Loi sur la consultation populaire*⁶. Ensuite, le Gouvernement fédéral a déposé en avril de la même année un projet de *Loi sur le référendum au Canada* qui en est toujours à ce stade⁷.

1. Les types de référendums

Par référendum la population peut être appelée à participer à l'exercice de la fonction législative, ou encore à exprimer simplement un point de vue qui n'oblige personne. Cette caractéristique fonde la distinction de base entre référendums délibératifs et référendums consultatifs.

1. *An Act to enable Electors to Initiate Laws, and relating to the Submission to the Electors of Acts of the Legislative Assembly*, S.M. 1916, 6 Geo. V, c. 59.

2. *An Act to Provide for the Initiation or Approval of Legislation by the Electors*, S.A. 1913, 3 Geo. V, c. 3.

3. Voir J. MORIN, « L'histoire peu connue des référendums terre-neuviens », dans *Le Devoir*, 30 nov. 1976, p. 5.

4. *An Act to provide for the holding of a referendum on the United Kingdom's membership of the European Economic Community*, 1975, 24 Eliz. II, c. 33.

5. Projet de loi n° 55 de 1970.

6. Projet de loi n° 92 de 1978.

7. Bill C-40 de 1978, (3^e session, 30^e législature).

La loi référendaire peut avoir pour objet une question particulière ou encore elle peut être un cadre pouvant ou devant servir en diverses occasions. Dans ce dernier cas la loi référendaire peut définir un domaine matériel des référendums ou laisser le gouvernement, le parlement ou la collectivité elle-même libre de choisir chacun des sujets sur lesquels un référendum peut ou doit avoir lieu.

La définition dans la loi d'un domaine des référendums empêche toujours la tenue de référendums en d'autres domaines, mais la tenue de référendums à l'intérieur du domaine défini peut être obligatoire ou facultative. Si elle est obligatoire, le parlement sera empêché de légiférer valablement à l'intérieur du domaine sans tenir de référendum. Si elle est facultative, c'est que la loi donne au gouvernement, au parlement ou à la collectivité la discrétion de choisir, à l'intérieur du domaine défini, chaque sujet sur lequel un référendum aura lieu.

De la même façon, la détermination d'un sujet particulier de référendum, à l'intérieur d'un domaine des référendums ou en dehors de l'existence d'un tel domaine, peut être faite dans la loi elle-même ou en vertu des pouvoirs qu'elle confère. Mais la tenue de référendums sur ce sujet particulier peut être exécutoire, obligatoire ou facultative. Elle est exécutoire lorsque la détermination du sujet suffit à entraîner la tenue du référendum. Elle est obligatoire si le parlement est empêché de légiférer valablement sur ce sujet sans tenir de référendum. Enfin, si elle est facultative, elle a pour seul but d'autoriser la tenue d'un ou de plusieurs référendums sur ce sujet. Dans les deux derniers cas, la tenue effective d'un référendum dépend finalement de la décision de déclencher le processus référendaire.

Somme toute, l'intervention de la collectivité peut être de trois sortes. Elle peut être passive si la collectivité n'a que le pouvoir de répondre à des questions que lui pose le gouvernement ou le parlement. C'est le référendum au sens strict. La collectivité peut aussi avoir le pouvoir d'imposer elle-même la tenue d'un référendum sur une question déjà soulevée par le gouvernement ou le parlement. On parle alors de droit de veto. La collectivité peut enfin avoir le pouvoir d'imposer la tenue d'un référendum sur une question de son cru. On parle alors de droit d'initiative. Dans les cas du veto et de l'initiative, la loi référendaire doit préciser les conditions dans lesquelles la collectivité peut ainsi se manifester spontanément.

Enfin, les référendums peuvent avoir pour objet, dans ces différents cas, des questions de principe, que les organes étatiques compétents pourront ou devront mettre en œuvre, ou encore des projets de lois finis.

2. La Loi sur la consultation populaire

Cette Loi-cadre sur les référendums, que le Parlement du Québec a adopté en 1978⁸, comprend 52 articles partagés en dix chapitres. Il est possible d'en résumer très brièvement la teneur de la façon suivante :

- l'Assemblée nationale du Québec peut décider que la population du Québec pourra être consultée sur un projet de loi ou sur une question soumise par le Gouvernement ;
- le Gouvernement décide si la population sera effectivement consultée ;
- le processus de consultation est régi par des règles techniques empruntées pour la plupart aux lois électorales du Québec ;
- les dépenses auxquelles peuvent se livrer les promoteurs et les opposants d'une des options soumises à la population sont contrôlées : les personnes qui veulent ainsi encourir des dépenses doivent à cette fin se regrouper au sein d'un « comité national » ;
- un Conseil du référendum est créé : il a juridiction exclusive pour connaître de toute procédure judiciaire relative à une consultation et il doit donner son avis sur toute question que lui soumet le Gouvernement relativement à la tenue d'un référendum.

2.1. Le type de référendum

Le Québec a opté pour le référendum purement consultatif. La population n'est appelée à exprimer que des points de vue, des opinions, qui ne contraignent juridiquement personne. Si l'on se fie au livre blanc qui a précédé le projet de loi référendaire⁹, le Gouvernement aurait pris pour acquis que notre régime constitutionnel ne permettrait que le référendum consultatif, ce qui est plus que douteux¹⁰. Ces consultations peuvent avoir pour objet une question de principe ou encore un projet de loi. Mais même lorsqu'il s'agit d'un projet de loi, les résultats du référendum n'empêchent pas le Gouvernement de sanctionner une loi qui irait en sens contraire. Avant de procéder à la sanction de la loi, le Gouvernement n'est obligé que

8. *Supra*, note 6.

9. Ministère d'État à la réforme électorale et parlementaire, Gouvernement du Québec, *La consultation populaire au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977.

10. L'arrêt du Conseil privé dans *In re The Initiative and Referendum Act*, (1919) A.C. 935, n'avait pas cette signification générale à l'époque où il fut rendu et il peut encore moins l'avoir aujourd'hui étant donné l'évolution des conventions constitutionnelles. On peut croire aujourd'hui qu'un parlement souverain (ne serait-ce que dans ses domaines de compétence) peut modifier sa composition. Voir *A.-G. New South Wales v. Trethowan*, (1932) A.C. 526.

de la soumettre à la population¹¹. Dans ce cas au moins, il nous semble qu'il eut été souhaitable de requérir l'approbation de la population.

La *Loi sur la consultation populaire* est une loi-cadre. Elle est destinée à permettre de consulter la population québécoise sur plusieurs questions et non pas seulement sur la question de l'indépendance du Québec. Par contre elle ne définit aucun domaine référendaire : il appartient à l'Assemblée nationale de choisir, à partir de propositions gouvernementales, chacune des questions et chacun des projets de lois pouvant faire l'objet d'un référendum¹². Cette façon de procéder élimine les problèmes d'interprétation, mais elle est en revanche susceptible d'exposer les gouvernements à bien des requêtes frivoles et vexatoires en faveur de la tenue de référendums.

La formulation des questions ou des projets de lois qui pourront être soumis à référendum relève de l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement¹³. Les députés peuvent proposer des amendements¹⁴. La collectivité ne jouit donc pas d'un droit d'initiative. Cette formulation se fait par motion privilégiée, sujette à un débat d'une durée maximale de trente-cinq heures¹⁵. Elle ne fait l'objet d'aucune règle de forme (question simple, choix multiples,...) et la réponse qu'elle appelle (le résultat du référendum) ne fait pas non plus l'objet de règles d'interprétation (majorité requise, taux de participation,...).

En soi, il ne changerait pas grand-chose que la question soit formulée législativement, mais ce serait tout de même l'occasion de compléter la Loi-cadre en énonçant certaines conditions importantes pour la tenue d'un référendum. Ces conditions devraient être imposées par le Parlement dans un texte sujet à sanction et la Loi-cadre devrait stipuler quelles conditions devront être ainsi précisées au moment de la formulation de chaque question. À défaut qu'il en soit ainsi, la Loi-cadre devrait préciser ces conditions et soumettre la formulation des questions à certaines normes minimales.

Enfin, le déclenchement du processus référendaire est du ressort exclusif du Gouvernement. Quelles que soient les décisions jusqu'alors prises par l'Assemblée nationale, le Gouvernement demeure entièrement libre de ne pas tenir un référendum ou de tenir celui-ci n'importe quand¹⁶. La collectivité ne dispose donc pas non plus d'un droit de veto.

11. *Supra*, note 6, art. 10, al. 2.

12. *Id.*, art. 8, 9 et 10.

13. *Id.*, art. 8 et 10.

14. *Id.*, art. 9.

15. *Ibid.*

16. *Id.*, art. 7 et 13.

Le Gouvernement est seulement empêché de sanctionner une loi sujette à référendum avant d'avoir soumis celle-ci à la population¹⁷, d'ordonner la tenue d'un référendum avant le vingtième jour qui suit celui de l'adoption de la formulation de la question par l'Assemblée nationale¹⁸, et d'ordonner un second référendum sur un même objet au cours d'une législature¹⁹. Nous aurions préféré que la Loi oblige le Gouvernement à tenir le référendum dans un délai après la formulation de la question par l'Assemblée nationale, quitte à ce que chaque loi formulant une question précise la longueur de ce délai. À l'intérieur d'un tel délai, le Gouvernement pourrait se voir obligé de tenir le référendum, mais même s'il ne l'était pas, on saurait au moins pendant combien de temps la question peut faire l'objet d'une consultation populaire.

Le type de référendum créé par la *Loi sur la consultation populaire* apparaît facultatif à l'excès. À certains égards, nous le verrons, il pourra être sujet à contrôle. Mais à toute fin pratique il laisse le Gouvernement libre, quelles que soient les matières et les circonstances, de faire un référendum quand il le veut, ou de n'en pas faire du tout, de formuler les questions sans entrave normative, et d'interpréter à sa guise des résultats dont il peut disposer comme il le veut, y compris en sanctionnant une loi allant en sens contraire. L'on peut croire que la pression politique assurera la plupart du temps le respect de l'esprit de cet aspect de la Loi. Mais on peut s'interroger aussi sur les conséquences de l'hypothèse contraire. Un référendum trop facultatif laisse une arme puissante sans surveillance suffisante.

2.2 La tenue d'un référendum

Nous avons vu que la mise en marche d'un référendum dépendait entièrement du Gouvernement. Elle est le résultat d'un ordre qu'adresse le directeur général des élections à chaque président d'élection²⁰. Ce faisant le directeur général exécute lui-même un ordre du Gouvernement²¹.

D'une façon générale, tout référendum est régi par la *Loi électorale* et la *Loi régissant le financement des partis politiques*²². À cette fin, le directeur général des élections et le directeur général du financement des partis

17. *Id.*, art. 10, al. 2.

18. *Id.*, art. 14 al. 1.

19. *Id.*, art. 12.

20. *Id.*, art. 13, al. 1.

21. *Id.*, art. 7 et 13, al. 2.

22. *Id.*, art. 44.

politiques sont appelés à préparer des versions spéciales des lois les concernant en tenant compte des dispositions dérogatoires de la *Loi sur la consultation populaire*²³.

Le droit de vote est le même qu'aux élections, sauf que les détenus sont soustraits de la liste des personnes déclarées incapables de voter²⁴. Une disposition prévoit la confection des listes électorales dans les établissements de détention²⁵.

Les listes électorales sont dressées conformément à la *Loi électorale*²⁶. C'est pourquoi certaines dispositions spéciales empêchent le déclenchement et la tenue de référendums durant la période de recensement²⁷.

Le Gouvernement fixe le jour du scrutin²⁸. Le choix de cette date doit permettre une période de campagne référendaire d'au moins trente-quatre jours pleins à partir de l'émission du bref²⁹. Cette période ne doit toutefois pas dépasser soixante jours³⁰. Au plus tard dix jours avant la tenue du scrutin, le directeur général des élections doit transmettre aux électeurs une brochure unique expliquant chacune des options soumises à la consultation populaire et dont le texte est déterminé par les comités nationaux formés pour la promotion de chaque option. Cette brochure assure un espace égal à chaque option³¹. Enfin, le bulletin de vote énonce la question en français, en anglais, et si possible dans la langue de la majorité autochtone du lieu, pour les bureaux de vote situés sur une réserve indienne ou dans un endroit où vit une communauté autochtone³².

D'une façon générale, les officiers d'élection possèdent pour la tenue des référendums les pouvoirs que leur donne la *Loi électorale*³³.

2.3 Les dépenses référendaires

La disposition clef de la *Loi sur la consultation populaire* stipule à cet égard que seuls les agents officiels des comités nationaux formés pour la promotion de chaque option peuvent faire ou autoriser des « dépenses réglementées » entre l'émission et le rapport d'un bref de référendum³⁴. Les

23. *Id.*, art. 45, 46 et 47.

24. *Id.*, art. 19, 49 et 50.

25. *Id.*, art. 17.

26. *Id.*, art. 16.

27. *Id.*, art. 14, al. 2, 3 et 5.

28. *Id.*, art. 13, al. 2.

29. *Id.*, art. 14, al. 4.

30. *Id.*, art. 14, al. 6.

31. *Id.*, art. 26.

32. *Id.*, art. 20 et 21.

33. *Id.*, art. 43.

34. *Id.*, art. 33.

dépenses réglementées sont celles encourues pour favoriser ou défavoriser une option soumise à la consultation populaire³⁵. Techniquement, les dépenses faites pour favoriser les tierces options non soumises à la consultation populaire ne sont pas couvertes, à moins que l'on se trouve ainsi à défavoriser « indirectement » une option elle-même soumise à cette consultation. Le total des dépenses par comité national ne doit pas dépasser cinquante cents par électeur³⁶, et elles doivent être faites à même un « fonds du référendum » alimenté exclusivement à partir de contributions limitées d'électeurs et de partis politiques et d'une subvention possible de l'État³⁷.

Les contributions d'électeurs doivent être versées directement à même leurs biens propres³⁸, et le total pour un électeur à l'occasion d'un référendum ne doit pas dépasser \$3 000 pour l'ensemble des comités nationaux³⁹. C'est donc dire que seules des personnes physiques peuvent contribuer au fonds d'un comité. La seule exception qui existe est faite en faveur des partis politiques autorisés en vertu de la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*⁴⁰. Ceux-ci peuvent transférer ou prêter des sommes ne dépassant pas 25 cents par électeur⁴¹. Les différents gouvernements ne sont donc pas eux non plus autorisés à contribuer aux fonds des comités.

De la part de l'État, seules des subventions statutaires sont autorisées. C'est l'Assemblée nationale qui décide si une subvention sera versée et qui en fixe le montant. Celui-ci doit être le même pour chacun des comités nationaux⁴².

Ce régime souffre certaines exceptions. Ainsi, huit catégories de dépenses ne sont pas considérées comme réglementées⁴³. Il est précisé que le travail bénévole n'est ni une dépense ni une contribution au sens de la Loi⁴⁴. Par contre, les frais encourus avant un référendum pour des écrits, objets ou matériels publicitaires utilisés pendant la période référendaire sont des dépenses réglementées⁴⁵. Aussi, il est possible pour un groupe de bénéficiaire au sein d'un comité national d'un statut d'« affilié » qui lui laisse

35. *Id.*, art. 27.

36. *Id.*, art. 34.

37. *Id.*, art. 37.

38. *Id.*, art. 37, al. 1c.

39. *Id.*, art. 39.

40. L.Q. 1977, c. 11.

41. *Supra*, note 6, art. 37, al. 1b.

42. *Id.*, art. 40.

43. *Id.*, art. 28.

44. *Id.*, art. 33, al. 4 et 39, al. 2.

45. *Id.*, art. 29.

plus d'autonomie⁴⁶. Il est néanmoins possible de conclure de l'ensemble des dispositions de la Loi que les personnes qui entendent dépenser de l'argent en faveur d'une des options soumises à référendum sont forcées de se regrouper dans un comité national.

Pour être équitable, ce régime présuppose que la question soumise ne comportera pas plusieurs options de même tendance et une seule option de tendance contraire. Sinon, plusieurs comités nationaux plus ou moins apparentés pourraient dépenser chacun cinquante cents par électeur, tandis qu'un seul comité national pourrait le faire pour favoriser le point de vue différent.

Les objectifs poursuivis par la Loi à ce chapitre sont de trois ordres : a) démocratiser les sources de financement des options ; b) plafonner l'ensemble des dépenses référendaires et c) égaliser les chances entre les options. Le droit d'association s'en trouve diminué, ce qui a valu à la Loi sa principale critique, à vrai dire la seule un tant soit peu partagée.

Personne pourtant n'a pu soutenir qu'il était possible de tendre sérieusement vers ces trois objectifs sans imposer un certain regroupement. Les objectifs de démocratisation, d'égalité et de sobriété ne peuvent pas être atteints substantiellement si les personnes et les groupes peuvent dépenser isolément les uns des autres. Le contexte est différent de celui d'une élection, où suffit à toute fin utile le contrôle des partis politiques. En fait un choix s'imposait. Et se défend le choix fait en faveur de droits non moins importants que le droit d'association, particulièrement celui fait en faveur d'une égalité qui ne se contente pas de la fiction des textes. Il fallait en définitive privilégier une liberté d'expression institutionnelle ou une liberté d'expression purement personnelle.

La sanction directe de ces dispositions de la Loi sera dans certains cas impossible. Comment par exemple pourrait-elle empêcher le Gouvernement fédéral de participer financièrement à un référendum québécois ? Ce n'est pas à dire que même dans ces cas ces dispositions seraient dépourvus d'intérêt. Le Gouvernement fédéral, dans l'hypothèse, ne pourrait pas contribuer au fonds d'un comité national ni dépenser au Québec par l'entremise d'un autre intermédiaire. La loi aurait donc au moins l'effet d'obliger l'intervenant à s'identifier ou à agir de l'extérieur du Québec. Il en irait de même d'autres intérêts non québécois ou d'intérêts québécois sur lesquels le Québec aurait peu d'emprise juridique.

46. *Id.*, art. 24, al. 3.

2.4 Le contrôle des référendums

Comme nous l'avons vu, la *Loi sur la consultation populaire* crée un type de référendum très facultatif, dont plusieurs aspects importants ne sont par conséquent pas sujets à sanction ou à contrôle juridique. Il en va autrement de ses aspects plus techniques, pour le contrôle desquels une nouvelle instance judiciaire est créée.

La Loi crée un Conseil du référendum composé de trois juges de la Cour provinciale désignés par le juge en chef de cette Cour⁴⁷. Ce Conseil a juridiction exclusive pour connaître de toute procédure judiciaire relative à un référendum⁴⁸. En particulier il est compétent pour entendre les demandes de nouveaux dépouillements des votes et les contestations de référendums, et pour l'interprétation de ce qu'est un « même objet » de référendum (sur lequel il ne peut y avoir plus d'un référendum au cours d'une même législature)⁴⁹. Ses décisions sont finales et sans appel, sauf appel à la Cour d'appel sur la question de droit dans les deux premiers cas⁵⁰. Les décisions de la Cour d'appel sont finales et sans appel⁵¹. L'on peut s'interroger sur la validité ou l'efficacité de cette clause privative de la juridiction de la Cour suprême.

Les présidents des comités nationaux peuvent seuls demander un nouveau dépouillement ou contester la validité d'un référendum, dans les quinze jours du scrutin. Dans les deux cas, le Conseil du référendum ne peut recevoir leur demande que s'ils allèguent des faits qu'il juge susceptibles de changer le résultat global du référendum. La loi n'exige pas que ces faits soient attestés à l'aide d'un affidavit⁵².

Le nouveau dépouillement se fait devant un juge de la Cour provinciale. Il peut être limité à un ou plusieurs districts électoraux et il se fait comme s'il s'agissait d'une élection. Même si tous les bulletins étaient rejetés, il n'y aurait pas de nouveau référendum⁵³.

Lorsqu'il entend une contestation de la validité d'un référendum, le Conseil du référendum suit dans la mesure du possible la *Loi de la contestation des élections provinciales*⁵⁴. Si un référendum est déclaré invalide il ne peut y en avoir un nouveau sur le même sujet que si de nouveaux brefs référendaires sont émis⁵⁵.

47. *Id.*, art. 2.

48. *Id.*, art. 3, al. 1.

49. *Id.*, art. 3, 4, 41 et 42.

50. *Id.*, art. 3, al. 2 et 3.

51. *Id.*, art. 3, al. 4.

52. *Id.*, art. 41 et 42.

53. *Id.*, art. 41.

54. S.R.Q. 1964, c. 8.

55. *Supra*, note 6, art. 42.

3. Le projet de *Loi sur le référendum au Canada*

Il s'agit ici aussi d'une loi-cadre, énoncée et articulée suivant cette recette alambiquée dont les légistes fédéraux semblent posséder le brevet exclusif. Elle comprend 36 articles seulement, qui ne sont pas divisés en chapitres, mais dont l'énoncé requiert deux fois plus de pages que la Loi québécoise.

Sur le fond, le projet fédéral suit d'assez près le modèle québécois quant au type de référendum et quant à la façon de tenir les référendums ; il s'en écarte davantage quant aux moyens de contrôle et s'en écarte substantiellement au sujet du contrôle des dépenses référendaires. Nous soulignerons surtout les différences entre les deux textes, que celles-ci soient réelles ou apparentes.

3.1 Le type de référendum

Le projet de Loi fédéral opte lui aussi pour le référendum consultatif. Ce choix fondamental découle de l'expression « point de vue » (des électeurs) utilisé à l'article clef du projet ⁵⁶.

Contrairement aux québécois, les référendums fédéraux porteraient sur des questions précises seulement ⁵⁷. Des projets de lois plus ou moins complexes ne pourraient être soumis à la collectivité.

La loi fédérale serait aussi une loi-cadre, destinée à permettre de poser successivement plusieurs questions différentes à la population. Mais contrairement à la loi québécoise, le projet détermine un domaine référendaire. Ce sont des questions « touchant la Constitution du Canada » qui pourraient être soumises à la collectivité ⁵⁸. L'expression « Constitution du Canada » est par ailleurs définie, sans en restreindre le sens, comme comprenant ⁵⁹ :

- a) les coutumes, conventions et textes législatifs qui composent la Constitution du Canada, et
- b) les institutions et processus politiques et judiciaires du Canada.

On conviendra qu'il s'agit là d'un domaine dont les frontières laissent beaucoup d'espace au jeu de l'interprétation.

56. *Supra*, note 7, art. 3(1).

57. *Ibid.*

58. *Ibid.*

59. *Id.*, art. 2(1).

Ce domaine référendaire, que détermine le projet fédéral, n'impose pas la tenue de référendums. Il y aurait référendum seulement si le Gouvernement puis le Parlement étaient d'avis qu'une question « demande le point de vue des électeurs ». Une telle question pourrait alors être soumise à tous les électeurs du Canada ou à ceux d'une province seulement⁶⁰. Il est douteux en effet que les tribunaux puissent, dans ce contexte juridique, considérer qu'une législation fédérale est invalide parce que le Gouvernement a jugé que son principe ne demande pas d'être préalablement soumis à un électorat. Le Gouvernement apparaît avoir pleine discrétion pour décider a priori si une question constitutionnelle requiert ou non le point de vue d'un électorat, le Parlement disposant ensuite d'un droit de veto en cas de décision affirmative du Gouvernement.

En ce qui regarde la formulation des questions, le projet fédéral apparaît des plus confus. Il semble bien, cependant, d'après les termes de l'article 4, que cette formulation reviendrait au Gouvernement, qui ne serait pas obligé de la soumettre au Parlement. L'avènement d'un référendum fédéral serait l'aboutissement d'un processus quelque peu sinueux : a) une motion « exposant le projet » d'un arrêté en conseil devrait d'abord être approuvée par une résolution des deux chambres du Parlement ; b) le cas échéant, un arrêté en conseil autorisant l'émission d'une proclamation pourrait être adopté par le Gouvernement ; c) enfin, une proclamation ordonnant la tenue d'un référendum sur une question pourrait être émise par le Gouvernement⁶¹. Cet écheveau, s'il a quelque signification, semble impliquer que le Parlement doit approuver l'idée du Gouvernement de tenir un référendum sur un sujet constitutionnel précis. Mais il est loin d'être sûr qu'il implique que le Parlement doit approuver le texte de la question pouvant être soumise à référendum. Rien ne dit, au contraire, que l'arrêté en conseil qu'approuve le Parlement comprend le texte de la question.

En revanche, le projet fédéral soumet la formulation des questions à certaines règles, ce que ne fait pas la Loi québécoise : a) un référendum peut avoir pour objet une ou plusieurs questions ; b) chaque question doit appeler un « oui » ou un « non » ; c) si un référendum comprend plusieurs questions qui sont des choix les unes par rapport aux autres, il faut répondre « oui » à une question seulement alors qu'il est permis de répondre « non » à une ou toutes les questions⁶². Il semble pourtant que l'invitation à répondre « oui » ou « non » à toutes les questions permettrait d'obtenir

60. *Id.*, art. 3(1) et 4.

61. *Id.*, art. 4.

62. *Id.*, art. 3(2) et (3).

une information plus complète et plus nuancée sur la volonté de la collectivité.

Enfin, suivant le projet fédéral, le Gouvernement déclenche s'il le veut le processus référendaire, comme dans le cas de la Loi du Québec⁶³. Il le fait aussi quant il le veut, à la condition que la proclamation soit émise à l'intérieur d'un délai. Une première disposition du projet exige en effet que la proclamation gouvernementale ordonnant la tenue d'un référendum soit émise dans les quarante-cinq jours qui suivent l'adoption de la résolution parlementaire approuvant l'arrêté en conseil qui autorise la proclamation...⁶⁴. Mais une fois cette condition remplie, le Gouvernement peut ordonner l'émission des brefs référendaires quand il le veut⁶⁵.

Au total le projet fédéral de *Loi sur le référendum au Canada* n'apparaît pas plus généreux sur l'essentiel que la *Loi sur la consultation populaire* du Québec. La collectivité ne reçoit ni droit d'initiative ni droit de veto. À l'intérieur d'un domaine large, le Gouvernement consulte s'il le veut et quand il le veut sur des questions qu'il formule lui-même. Les résultats de ces sondages ne font l'objet d'aucune règle d'interprétation. Quelques fauxsemblants cachent cependant parfois cette réalité.

3.2 La tenue d'un référendum

Le cycle formel de la tenue d'un référendum commence suivant le projet de Loi fédéral par l'ordre que donne le directeur général des élections aux présidents d'élection de tenir un référendum dans leur circonscription respective. Le directeur agit alors sur la directive du Gouvernement⁶⁶.

La date du scrutin est fixée par le Gouvernement, mais elle doit laisser place à une campagne référendaire officielle d'au moins quarante-six jours pleins⁶⁷. Le directeur général des élections est responsable d'une campagne d'information dont il est difficile de savoir au vu du projet s'il a pour objet davantage que les modalités techniques de fonctionnement des référendums⁶⁸. Il semble que non.

D'une façon générale, la *Loi électorale du Canada* régirait le fonctionnement technique des référendums fédéraux⁶⁹.

63. *Id.*, art. 3(1) et 6(1) et (2).

64. *Id.*, art. 3(4b).

65. *Id.*, art. 6(2a).

66. *Id.*, art. 6.

67. *Id.*, art. 6(2).

68. *Id.*, art. 30.

69. *Id.*, art. 25(1); S.R.C. 1970 (1^{er} supp.), c. 14.

3.3 Les dépenses référendaires

Suivant le projet de Loi fédéral, seuls les partis politiques enregistrés et les « comités de référendum » enregistrés peuvent faire pendant une campagne référendaire des dépenses et des contributions dont le total dépasse \$5 000 ⁷⁰.

Les dépenses ainsi visées sont les sommes engagées ou payées, ou la valeur commerciale des biens et services fournis, dans le but de favoriser ou de défavoriser une option faisant l'objet du référendum ⁷¹. Les contributions sont les sommes d'argent ou la valeur marchande des biens et services mis à la disposition de quelqu'un (personne, groupe ou parti politique) qui en fera usage aux fins d'un référendum ⁷². Afin que cette dernière définition ne puisse pas être trop facilement contournée, quelques précisions et présomptions sont apportées. Ainsi les contributions en argent doivent être faites par une personne pour son propre compte à même des sommes sur lesquelles elle a des droits ⁷³. Les contributions faites après la campagne sont présumées faites pendant la campagne ⁷⁴. Le projet ne dit toutefois pas pendant combien de temps dure cette présomption.

Les partis politiques fédéraux enregistrés suivant la *Loi électorale du Canada* ⁷⁵ et les partis provinciaux qui ont au moins un député peuvent se faire enregistrer afin de pouvoir faire des dépenses et contributions supérieures à \$5 000. Plusieurs personnes peuvent aussi former un comité de référendum et se faire enregistrer dans le même but ⁷⁶.

Enfin, un régime de subvention étatique est prévu. Il doit être établi par une loi à part, qui pourra préciser le mode de répartition entre les partis et comités, contrairement à la Loi québécoise qui prévoit un montant égal pour chaque option ⁷⁷. Le système fédéral risque donc d'accentuer des disparités économiques existant déjà entre les options. De plus, si la loi ne devait pas préciser le mode de répartition de la subvention, il appartiendrait au Gouvernement de le faire...

Lorsque le projet de Loi fédéral a été déposé en avril 1978, le Gouvernement fédéral a prétendu, spécialement à ce chapitre du contrôle des dépenses référendaires, faire une leçon de démocratie au Gouvernement du

70. *Id.*, art. 8(1) et (2).

71. *Id.*, art. 2(1).

72. *Ibid.*

73. *Id.*, art. 8(4).

74. *Id.*, art. 8(3b).

75. S.R.C. 1970 (1^{er} supp.), c. 14.

76. *Supra*, note 7, art. 7(1) et 2(1).

77. *Id.*, art. 10.

Québec dont le projet de Loi était alors connu depuis plusieurs mois. En fait la prétention n'est vraie qu'à la condition d'imputer à l'idéal démocratique un sens plutôt libertaire, susceptible de toujours favoriser la victoire des plus nantis. Car il est bien difficile de voir quel objectif pourrait être sérieusement atteint par cet ensemble de dispositions du projet fédéral.

En ce qui regarde la démocratisation des sources de financement, le projet fédéral sauverait peut-être l'essentiel. Les électeurs, seuls habilités à exprimer leurs opinions sur une question, ne seraient pas les seuls à pouvoir favoriser une option de leurs deniers : les simples groupes de personnes, les corporations, les syndicats, les partis politiques et même les gouvernements de tous niveaux pourraient aussi verser des contributions à l'occasion des référendums. Au moins ces contributions seraient-elles limitées à un total de \$5 000.

En ce qui regarde le plafonnement général des dépenses, le projet fédéral accomplit une demi-mesure. La limite de \$5 000 empêche que les dépenses totales puissent être aussi élevées que si les contributions pouvaient être de n'importe quel montant. Elle est cependant incapable de garantir un plafonnement général des dépenses à un niveau raisonnable.

Enfin, le projet fédéral n'accomplit rien du tout quant à l'idéal de l'égalité des chances. Chaque option pourra dépenser un nombre illimité de contributions pouvant toutes atteindre un montant aussi élevé que \$5 000. Chacune pourra aussi recevoir l'appui d'un nombre illimité de partis politiques et de comités enregistrés pouvant dépenser sans limite. Bref le pouvoir de l'argent pourra intervenir librement en faveur ou à l'encontre de l'une ou l'autre option.

De ce point de vue de l'égalité, les longues dispositions que le projet consacre à la répartition du temps d'antenne à la radio et à la télévision permettraient au moins l'expression minimale des différentes opinions en présence. Cette répartition est cependant faite entre partis politiques et comités du référendum et non entre options⁷⁸, ce qui risque ici aussi d'accentuer des disparités économiques.

3.4 Le contrôle des référendums

Le projet de *Loi sur le référendum au Canada* ne prévoit pas comme la Loi québécoise de moyen spécifique de contester la validité des référendums. Vu qu'il s'agit de référendums purement consultatifs, on considère probablement qu'il n'y a pas d'intérêt à en contester judiciairement la validité.

78. *Id.*, art. 11 ss.

C'est logique, strictement, sauf qu'il peut s'avérer dangereux d'abandonner la contestation à elle-même.

Le projet prévoit par contre le recomptage judiciaire, comme la Loi québécoise, mais suivant des modalités assez différentes. Dans tous les cas le recomptage se fait par province. Il a lieu dans les cas suivants: a) de façon automatique et immédiate lorsque l'écart entre les «oui» et les «non» dans une province est inférieur à un certain nombre par rapport au nombre d'électeurs de la province⁷⁹; b) sur requête d'un Gouvernement provincial, d'un parti politique enregistré ou d'un comité de référendum enregistré, requête présentée dans un délai raisonnable à la Cour supérieure et accompagnée d'un affidavit, lorsqu'il apparaît à la Cour que le résultat du référendum serait possiblement différent dans la province si les votes avaient été bien comptés ou additionnés⁸⁰; c) dans un délai d'un mois, sur la décision discrétionnaire du Gouvernement fédéral⁸¹. Dans le cas de référendums sur choix multiples, le recomptage ne peut avoir lieu que suivant ce dernier processus⁸². D'une façon générale, les privilèges accordés à ce chapitre au Gouvernement fédéral étonnent.

Les référendums en sont à leurs premiers essais au Québec et au fédéral, essais pour cette raison peut-être assez peu généreux pour la collectivité souveraine.

79. *Id.*, art. 29(1) et (13a).

80. *Id.*, art. 29(3) et (5).

81. *Id.*, art. 29(3).

82. *Id.*, art. 29(4).